

Tinjauan Strategis Terhadap Buku “Pembangunan Pertanian Berkelanjutan”.

Pendahuluan

Makalah ini memuat tinjauan strategis mengenai Buku “Pembangunan Pertanian Berkelanjutan” yang ditulis oleh Bapak Susilo Bambang Yudhoyono. Tinjauan ini diawali dengan pemaparan tentang konsep dasar pembangunan pertanian berkelanjutan dan penjabarannya, operasionalisasi konsep pembangaun agribisnis sebagai penjabaran dari pembangunan pertanian berkelanjutan, kendala utama pembangunan agribisnis yaitu penguasaan lahan yang sempit melalui reforma agraria. Selanjutnya diulas tentang kinerja ketahanan pangan, dan tinjauan kritis tentang nilai tukar petani sebagai indikator kesejahteraan petani, serta diakhiri oleh penjabaran pembangunan pertanian berkelanjutan dalam program Departemen Pertanian.

Konsep Dasar dan Penjabaran Pembangunan Pertanian Berkelanjutan

Keterbatasan Pertumbuhan (*Limit to Growth*)

Ada dua kelompok besar yang menaruh perhatian pada masalah pembangunan ekonomi (*economic development*) yaitu kelompok pesimistis dan optimistis. Kelompok yang pesimistis mendasarkan pemikiran pada hukum *Entropy* yang menghasilkan pandangan *limit to growth*¹, sedangkan kelompok yang kedua bersandar pada paradigma *dissipative structure* dari Ilya Prigogine yang menganggap bahwa pertumbuhan tidak terbatas². Kelompok yang pertama menyarankan perlunya dilakukan perubahan paradigma ekonomi yang lama sebagai suatu sistem berdiri sendiri, digantikan dengan pandangan bahwa sistem ekonomi merupakan bagian dari subsistem biofisik dan menyarankan perlunya pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*).³

¹ Menurut hukum *Thermodynamic I*, energi tidak dapat diciptakan dan dimusnahkan, sedangkan menurut *hukum Thermodynamic II*, energi dibagi 2 yaitu : (a) high potential energy (energi yang bermanfaat, batu bata); dan (b) low potential energy (energi yang tidak bermanfaat). Pembangunan menurut *hukum Thermodynamic* dapat dipandang sebagai proses konversi energi dalam suatu sistem tidak dapat diciptakan dan dimusnahkan, tetapi energi potensial menyusut dengan atau tanpa campur tangan pemerintah. Ini berarti bahwa setiap upaya pembangunan yang setara dengan mengkonversi energi akan menurunkan energi potensial yang ada dalam sistem yang pada akhirnya sistem tersebut hanya terdiri dari low potential energy.

² *Dissipative structure refers to open systems that exchange energy with their environment. All living things, and some non-living systems are dissipative structure. They maintain their structure by the continual flow of available energy through their systems. The more complex the dissipative structure, the more integrated and connected it is and thus the more energy flow through it requires to maintain itself. Nothing that the flow energy through a dissipative structure cause fluctuation. He concludes that if the fluctuation become too great for the system to absorb it will be forced to recognize* (Rifkin, 1980).

³ Keterbatasan pertumbuhan mengilhami pakar pembangunan untuk menggeser paradigma pembangunan yang semula berorientasi pertumbuhan menjadi keberlanjutan. Keberlanjutan

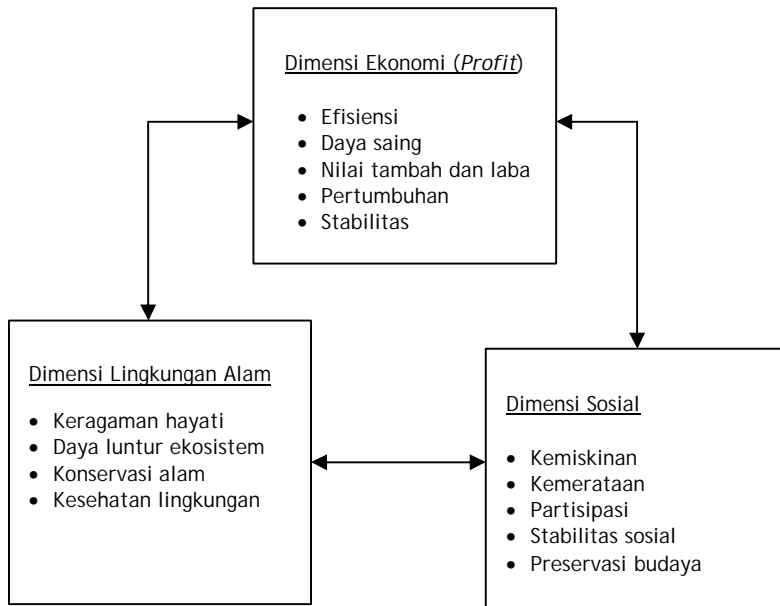
Pembangunan Pertanian Berkelanjutan

Pertanian berkelanjutan (*sustainable agriculture*) merupakan implementasi dari konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) pada sektor pertanian. Konsep pembangunan berkelanjutan mulai dirumuskan pada akhir tahun 1980'an sebagai respon terhadap strategi pembangunan sebelumnya yang terfokus pada tujuan pertumbuhan ekonomi tinggi yang terbukti telah menimbulkan degradasi kapasitas produksi maupun kualitas lingkungan hidup. Konsep pertama dirumuskan dalam *Bruntland Report* yang merupakan hasil kongres Komisi Dunia Mengenai Lingkungan dan Pembangunan PBB: "*Pembangunan berkelanjutan ialah pembangunan yang mewujudkan kebutuhan saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk mewujudkan kebutuhan mereka*" (WCED, 1987).

Bedasarkan definisi pembangunan berkelanjutan tersebut, Organisasi Pangan Dunia mendefinisikan pertanian berkelanjutan sebagai berikut : *manajemen dan konservasi basis sumberdaya alam, dan orientasi perubahan teknologi dan kelembagaan guna menjamin tercapainya dan terpenuhkannya kebutuhan manusia generasi saat ini maupun mendatang. Pembangunan pertanian berkelanjutan menkonservasi lahan, air, sumberdaya genetik tanaman maupun hewan, tidak merusak lingkungan, tepat guna secara teknis, layak secara ekonomis, dan diterima secara sosial* (FAO, 1989).

Sejak akhir tahun 1980'an kajian dan diskusi untuk merumuskan konsep pembangunan berkelanjutan yang operasional dan diterima secara universal terus berlanjut. Pezzy (1992) mencatat, 27 definisi konsep berkelanjutan dan pembangunan berkelanjutan, dan tentunya masih ada banyak lagi yang luput dari catatan tersebut. Walau banyak variasi definisi pembangunan berkelanjutan, termasuk pertanian berkelanjutan, yang diterima secara luas ialah yang bertumpu pada tiga pilar: ekonomi, sosial, dan ekologi (Munasinghe, 1993). Dengan perkataan lain, konsep pembangunan berkelanjutan berorientasi pada tiga dimensi keberlanjutan, yaitu: keberlanjutan usaha ekonomi (*profit*), keberlanjutan kehidupan sosial manusia (*people*), keberlanjutan ekologi alam (*planet*), atau pilar Triple-P seperti pada Gambar-1.

merupakan suatu konsep nilai (Steven, 1990) yang meliputi tanggung jawab generasi saat ini terhadap generasi yang akan datang tanpa harus mengorbankan peluang generasi sekarang untuk tumbuh dan berkembang dan meletakkan dasar-dasar pengembangan bagi generasi mendatang. Dengan demikian konsep pembangunan berkelanjutan (Pezzey, 1992) mengharuskan alokasi sumberdaya secara intertemporal untuk menjamin intergeneration equity (Musasinghe, 1992)



Gambar-1. Segitiga Pilar Pembangunan (Pertanian Berkelanjutan)

Dimensi ekonomi berkaitan dengan konsep maksimisasi aliran pendapatan yang dapat diperoleh dengan setidaknya mempertahankan aset produktif yang menjadi basis dalam memperoleh pendapatan tersebut. Indikator utama dimensi ekonomi ini ialah tingkat efisiensi, dan daya saing, besaran dan pertumbuhan nilai tambah (termasuk laba), dan stabilitas ekonomi. Dimensi ekonomi menekankan aspek pemenuhan kebutuhan ekonomi (material) manusia baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang.

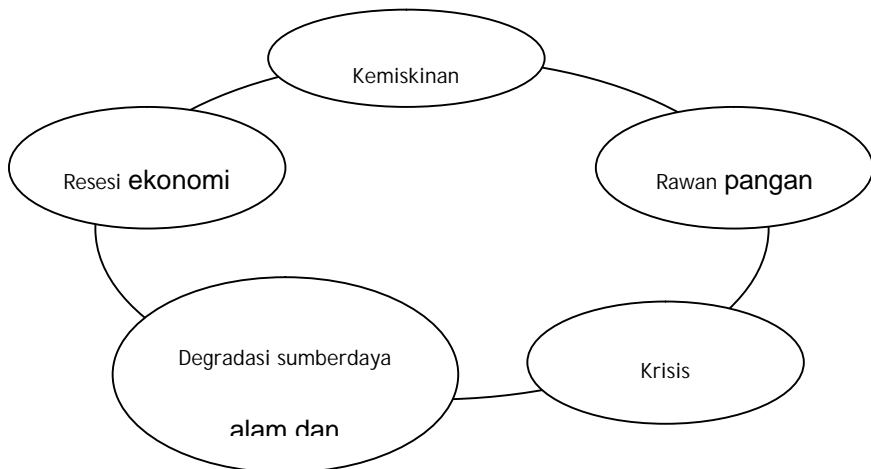
Dimensi sosial adalah orientasi kerakyatan, berkaitan dengan kebutuhan akan kesejahteraan sosial yang dicerminkan oleh kehidupan sosial yang harmonis (termasuk tercegahnya konflik sosial), preservasi keragaman budaya dan modal sosio-kebudayaan, termasuk perlindungan terhadap suku minoritas. Untuk itu, pengentasan kemiskinan, pemerataan kesempatan berusaha dan pendapatan, partisipasi sosial politik dan stabilitas sosial-budaya merupakan indikator-indikator penting yang perlu dipertimbangkan dalam pelaksanaan pembangunan.

Dimensi lingkungan alam menekankan kebutuhan akan stabilitas ekosistem alam yang mencakup sistem kehidupan biologis dan materi alam. Termasuk dalam hal ini ialah terpeliharanya keragaman hayati dan daya lentur biologis (sumberdaya genetik), sumberdaya tanah, air dan agroklimat, serta kesehatan dan kenyamanan lingkungan. Penekanan dilakukan pada preservasi daya lentur (*resilience*) dan dinamika ekosistem untuk beradaptasi terhadap perubahan, bukan pada konservasi suatu kondisi ideal statis yang mustahil dapat diwujudkan.

Ketiga dimensi tersebut saling mempengaruhi sehingga ketiganya harus diperhatikan secara berimbang. Sistem sosial yang stabil dan sehat serta sumberdaya alam dan lingkungan merupakan basis untuk kegiatan ekonomi,

sementara kesejahteraan ekonomi merupakan prasyarat untuk terpeliharanya stabilitas sosial-budaya maupun kelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup. Sistem sosial yang tidak stabil (misalnya terjadinya konflik sosial dan prevalensi kemiskinan) akan cenderung menimbulkan tindakan yang merusak kelestarian sumberdaya alam dan merusak kesehatan lingkungan, sementara ancaman kelestarian sumberdaya alam dan lingkungan (misalnya kelangkaan tanah dan air) dapat mendorong terjadinya kekacauan dan penyakit sosial.

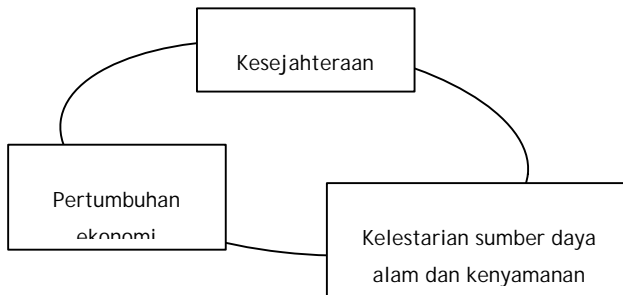
Dalam perspektif dinamis jangka panjang terdapat dua skenario ekstrim yang mungkin terjadi. *Pertama*, skenario malapetaka (*doom scenario*) yakni terjadinya spiral atau lingkaran resesi ekonomi - penyakit sosial - degradasi alam. Resesi ekonomi yang dicirikan oleh pertumbuhan negatif perekonomian dalam waktu yang cukup lama berdampak pada semakin meluasnya prevalensi kemiskinan dan rawan pangan. Tekanan kemiskinan dan ancaman kelaparan mendorong tumbuhnya berbagai penyakit sosial seperti pencurian dan bahkan kekacauan sosial, selanjutnya mendorong masyarakat melakukan eksploitasi berlebihan terhadap sumberdaya alam sehingga kapasitas produksi sumberdaya alam mengalami degradasi dan kesehatan lingkungan makin memburuk. Menurunnya kualitas sumberdaya manusia, modal sosial dan kapasitas produksi sumberdaya alam menyebabkan resesi ekonomi berlanjut makin parah, dan demikian seterusnya (Gambar-2).



Gambar-2. Skenario Siklus Malapetaka Kemelaratan

Skenario kedua ialah lingkaran kondisi keemasan (*golden state scenario*). Perekonomian yang tumbuh cukup pesat, memungkinkan investasi untuk peningkatan kualitas sumberdaya manusia serta perluasan dan perbaikan modal sosial. Terpenuhinya kebutuhan hidup dan sosial mendorong terjadinya proses internalisasi kebutuhan akan kenyamanan lingkungan hidup dan pelestarian sumberdaya alam. Sumberdaya manusia, sosial, alam dan lingkungan yang

semakin baik selanjutnya akan dapat mempertahankan pertumbuhan ekonomi berkelanjutan sehingga tercipta kondisi ideal yakni zaman keemasan adil dan makmur (Gambar-3).



Gambar-3. Skenario Lingkaran Kondisi Keemasan

Visi pembangunan (pertanian) berkelanjutan ialah terwujudnya kondisi ideal skenario kondisi zaman keemasan, yang dalam bahasa konstitusi Indonesia disebut adil dan makmur, dan mencegah terjadinya lingkaran malapetaka kemelaratan. Visi ideal tersebut diterima secara universal sehingga pertanian berkelanjutan (*sustainable agriculture*) menjadi prinsip dasar pembangunan pertanian secara global, termasuk di Indonesia. **Oleh karena itulah pengembangan sistem agribisnis menuju usahatani berkelanjutan merupakan salah satu misi utama pembangunan pertanian sekaligus penjabaran pembangunan pertanian berkelanjutan di Indonesia.**

Konsep dan Operasionalisasi Pembangunan Agribisnis

Konsep Agribisnis

Definisi. Paradigma pembangunan pertanian sejak awal dekade 90an telah mengalami perubahan fundamental yaitu dari pembangunan "*on farm*" dengan tujuan peningkatan produksi menjadi pembangunan "*agribisnis*" dengan tujuan peningkatan kesejahteraan petani sebagai pelaku utama melalui peningkatan daya saing. Perubahan paradigma ini sangat penting dan diperlukan karena paradigma lama tidak mampu memperbaiki kinerja pertanian, dimana kualitas dan nilai tambah output tetap rendah sehingga daya saing produk pertanian Indonesia rendah yang pada gilirannya menyebabkan pendapatan petani juga tetap rendah. Dengan paradigma baru, pembangunan pertanian tidak hanya dilakukan pada kegiatan "*on farm*" saja tetapi juga pada kegiatan "*off farm*" baik yang lebih hilir maupun lebih hulu secara koordinatif dan integratif sehingga seluruh kegiatan dari hulu sampai hilir diarahkan untuk menghasilkan produk berkualitas tinggi sesuai dengan permintaan pasar yang berubah secara dinamis, mempunyai nilai tambah dan daya saing tinggi dan mampu meningkatkan kesejahteraan petani. Dari berbagai konsep agribisnis yang pertama kali diperkenalkan oleh Davis dan Golberg (1957), kemudian dikembangkan oleh beberapa ahli agribisnis lainnya seperti Collado *et al* (1981)

dan kemudian Downey dan Erickson (1987), serta dengan mengacu pada definisi agroindustri oleh Austin (1981) dan teori sistem oleh Gibson *et al* (1972), maka agribisnis sebagai suatu sistem dapat didefinisikan sebagai berikut : "Sistem agribisnis merupakan suatu rangkaian kegiatan yang terdiri dari empat sub-sistem yang saling mempengaruhi satu sama lain, yaitu sub-sistem produksi dan distribusi input pertanian, sub-sistem produksi pertanian, sub-sistem pengolahan hasil pertanian, dan subsistem pemasaran hasil pertanian berikut produk-produk turunannya".

Input pertanian terdiri dari bibit, pupuk, obat-obatan, air, semen, pakan, bahan bakar dan alat/mesin pertanian (untuk pertanian dalam arti luas mencakup umpan, jaring dan pancing pada perikanan). Produksi pertanian mencakup budidaya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan dan peternakan (pertanian dalam arti luas mencakup juga kehutanan dan perikanan). Pengolahan hasil/agroindustri meliputi pembersihan, sortasi, pengupasan, pengeringan, perontokan, fermentasi, grading, penggilingan, pengalengan, ekstraksi, pembekuan, pasteurisasi, teksturisasi dan pengemasan. Pemasaran hasil pertanian mencakup penyimpanan/logistik, pengangkutan, distribusi dan transaksi.

Koordinator agribisnis terdiri dari instansi pemerintah (penentu kebijakan), para manajer agribisnis sendiri (termasuk asosiasi agribisnis), para pendidik (termasuk penyuluh) dan para peneliti pertanian. Peranan pemerintah adalah sebagai regulator, fasilitator dan dinamisator dengan mengeluarkan kebijakan di berbagai bidang, mulai dari penyediaan input pertanian, proses produksi pertanian, pengolahan serta pemasaran hasil pertanian dalam dan luar negeri, termasuk penyediaan informasi dan pembangunan prasarana terkait sehingga kegiatan semua sub-sistem berada dalam satu alur yang terpadu. Para manajer agribisnis harus dapat merespon sinyal-sinyal perubahan perilaku pasar dan menetapkan berbagai strategi yang ditunjang oleh asosiasi yang memayunginya agar usahanya mencapai tujuan dengan orientasi pada permintaan pasar. Para pendidik menciptakan SDM pertanian yang profesional dengan kompetensi tinggi di bidangnya masing-masing guna menunjang peningkatan kinerja sistem agribisnis. Demikian pula, para peneliti menemukan teknologi dan strategi yang diperlukan pada setiap sub-sistem dari hulu sampai dengan hilir.

Ciri-ciri Strategis. Sistem agribisnis mempunyai beberapa ciri strategis, yaitu: (1) Sistem agribisnis sangat kompleks, yang melibatkan banyak kegiatan dari hulu sampai hilir, banyak pelaku dengan berbagai ukuran usaha, berbagai bentuk usaha dan perilaku berbeda-beda, serta menggunakan berbagai disiplin ilmu pengetahuan, yang kesemuanya itu perlu dikoordinasikan untuk mencapai tujuan; (2) Sistem agribisnis bersifat rasional untuk mencari keuntungan dan berorientasi pada permintaan pasar yang berubah secara dinamis; (3) Hubungan vertikal antar pelaku agribisnis harus saling memperkuat dan saling menguntungkan agar sistem agribisnis secara keseluruhan mempunyai kemampuan hidup tinggi; (4) Produk-produk agribisnis harus mempunyai daya saing tinggi dari segi harga dan mutu yang dapat dicapai melalui peningkatan efisiensi antara lain penggunaan organisasi dan manajemen yang sesuai, ukuran dan lingkup usaha yang memadai, ilmu pengetahuan dan teknologi yang sesuai, kompetensi SDM yang tinggi, dan lain-lain; (5) Kegiatan agribisnis harus ramah

lingkungan guna menjaga keberlanjutan agribisnis itu sendiri dalam jangka panjang dengan menerapkan teknik dan manajemen yang baik; dan (6) Harus mempunyai sistem informasi manajemen (SIM) modern yang menyediakan data dan informasi yang lengkap sesuai dengan kebutuhan, akurat dan terkini untuk menunjang transaksi dan pengambilan keputusan yang akurat dan tepat waktu, baik oleh manajemen maupun koordinator agribisnis.

Dimensi Vertikal, Horizontal dan Regional. Dimensi vertikal terdiri dari struktur, koordinasi dan integrasi vertikal. Sistem agribisnis suatu komoditas terstruktur secara vertikal, mulai dari input (paling bawah) sampai dengan konsumen akhir (paling atas). Arus barang berupa input mengalir dari produsen input ke produsen pertanian, Hasil pertanian kemudian mengalir dari produsen pertanian (terutama petani) ke pedagang kemudian ke industri pengolahan (agroindustri). Produk agroindustri mengalir ke distributor (atau ekspor keluar negeri), kemudian ke pengecer (swalayan dan tradisional) dan akhirnya sampai ke konsumen. Selain aliran fisik barang dari input ke konsumen, juga terdapat aliran informasi sebagai umpan-balik dari konsumen (dalam dan luar negeri) ke hulu, yang menyangkut permintaan pasar (jumlah, mutu, harga, lokasi dan waktu). Seluruh kegiatan sistem agribisnis harus disesuaikan dengan permintaan pasar. Untuk menjamin keterpaduan kegiatan dari hilir ke hulu dan dari hulu ke hilir diperlukan koordinasi vertikal oleh koordinator agribisnis. Integrasi vertikal yang merupakan penggabungan beberapa kegiatan vertikal ke dalam satu manajemen dapat saja terjadi dengan berbagai tujuan antara lain efisiensi usaha.

Dimensi horizontal terdiri dari diversifikasi, koordinasi dan integrasi horizontal. Diversifikasi horizontal berupa pengusaha berbagai jenis komoditas oleh petani atau pengusaha dapat saja dilakukan meminimalkan dampak risiko jika terjadi kegagalan panen pada salah satu jenis komoditas atau komoditas-komoditas itu diperlukan untuk memproduksi produk tertentu. Koordinasi horizontal lintas sub-sektor di sektor pertanian sendiri diperlukan guna menghindari konflik horizontal antar sub-sektor dalam penggunaan sumberdaya. Integrasi horizontal dapat dilakukan (oleh pengusaha) dengan tujuan untuk meningkatkan pertumbuhan horizontal melalui ekspansi dengan cara akuisisi atau merger perusahaan lain yang memproduksi produk yang sama atau berbeda pada tataran yang sama atau sejajar.

Dimensi regional terdiri dari koordinasi dan integrasi regional. Koordinasi regional sistem agribisnis yang mencakup perencanaan pembangunan pertanian dan manajemen sumberdaya lintas wilayah (kabupaten, provinsi, kawasan atau pulau) perlu dilakukan secara terpadu yang mencakup pencapaian tujuan, pembiayaan, cara pelaksanaan, monitoring, pengawasan, dan lain-lain. Masing-masing daerah tidak boleh melakukan perencanaan secara sendiri-sendiri tanpa bekerjasama dengan daerah-daerah lain secara koordinatif karena ada sumberdaya alam yang batas-batasnya mencakup banyak daerah. Tema koordinasi regional pada umumnya adalah pemeliharaan dan konservasi sumberdaya alam bersama (*common property right*), sedangkan untuk keperluan agribisnis, tema sentral koordinasi regional antara lain adalah: (1) Program kecukupan air irigasi dari waduk dan danau; (2) Program pengendalian banjir; (3) Program air bersih; (4) Program pengelolaan daerah aliran sungai (DAS); (5)

Pengembangan kawasan agribisnis (KASS, SPAKU, KIMBUN, Kawasan pengembangan peternakan, dll). Integrasi regional bertujuan menjaga stabilitas ekonomi dan politik di kawasan yang bersangkutan, dan khusus untuk aspek ekonomi adalah membentuk kawasan perdagangan bebas. Integrasi regional yang melibatkan Indonesia adalah ASEAN, AFTA dan APEC.

Kebijakan Pengembangan Agribisnis

Pemerintah menempuh berbagai kebijakan dan program pengembangan agribisnis dari hulu sampai hilir. Kebijakan dan program pada sub-sistem input adalah: (1) Program penelitian dan pengembangan untuk menghasilkan bibit unggul, teknologi tepat-guna spesifik lokasi dan perumusan kebijakan ekonomi dan sosial; (2) Pemberian subsidi harga pupuk (dan benih) untuk pertanian rakyat yang disertai dengan sistem distribusi yang menjamin kecukupan pasokan di tingkat petani secara tepat jenis, jumlah, mutu, harga, lokasi dan waktu; (3) Rehabilitasi jaringan irigasi; dan (4) Pemberian subsidi bunga modal usahatani bagi petani.

Kebijakan dan program pada sub-sistem produksi pertanian adalah: (1) Pengaturan pola tanam yang efisien; (2) Bantuan alat/bahan untuk pengendalian hama/penyakit; (3) Pencetakan sawah baru; (4) Peremajaan, rehabilitasi dan perluasan tanaman perkebunan tahunan; (5) Bongkar ratoon pada tanaman tebu untuk meningkatkan produktivitas dan rendemen gula; dan (6) Penyuluhan pertanian.

Kebijakan dan program pada sub-sistem pengolahan hasil (agroindustri) adalah: (1) Pemberian kemudahan izin dan insentif fiskal untuk usaha agroindustri; (2) Rehabilitasi usaha untuk meningkatkan efisiensi; (3) Penempatan pabrik pada kawasan berikat (*bonded zone*) untuk komoditas tertentu guna meningkatkan efisiensi; (4) Penanganan limbah untuk menghindari terjadinya polusi lingkungan (limbah padat, cair dan gas).

Kebijakan dan program pada sub-sistem pemasaran adalah: (1) Pemberian perlindungan kepada komoditas tertentu seperti beras, gula, jagung dan kedelai melalui pengenaan tarif yang disertai dengan pengaturan dan pengawasan impor; (2) Penetapan semacam harga dasar berupa harga pembelian pemerintah (HPP) untuk padi/beras dan harga patokan untuk gula guna mencegah jatuhnya harga pada saat musim panen raya; (3) Penurunan pajak pertambahan nilai (PPN) untuk hasil pertanian yang menjadi bahan baku agroindustri dengan tujuan untuk mempercepat pertumbuhan agroindustri dalam negeri, yang sangat diperlukan terutama untuk industri pengolahan biji kakao menjadi produk setengah jadi (pasta, lemak, bubuk, dll); (4) Penurunan pajak ekspor produk pertanian, terutama untuk CPO dengan tujuan untuk mendorong ekspor; (5) Pembangunan prasarana jalan, jembatan dan pelabuhan guna memperlancar distribusi; dan (6) Promosi produk pertanian Indonesia dalam berbagai event nasional dan internasional.

Kebijakan dan program pada koordinator agribisnis, khususnya untuk pemerintah, adalah peningkatan efisiensi dan efektifitas birokrasi, pendidikan SDM pertanian untuk meningkatkan penguasaan ilmu pengetahuan dan

profesionalisme dalam melakukan perencanaan, pelaksanaan, penelitian dan pengawasan pembangunan pertanian di tingkat pusat dan daerah.

Pembaruan Agraria

Perkembangan Isu dan Batasan Pembaruan Agraria.

Isu tentang pembaruan agraria hilang timbul dalam sistem perpolitikan di Indonesia, sejalan dengan berbagai kepentingan yang mengikutinya. Pada zaman orde lama, dengan semangat nasionalisasi terhadap berbagai asset yang dikuasai oleh perusahaan asing, isu pembaruan agraria mendapat tempat yang sangat baik. Pada masa ini lahir berbagai undang-undang dan peraturan yang kental dengan upaya perbaikan penguasaan lahan di tingkat petani, serta keberpihakan terhadap petani kecil. Pemerintahan orde baru dengan orientasi yang berbeda, justru membungkam berbagai upaya yang terkait dengan pembaruan agraria.

Perhatian terhadap pembaruan agraria kembali menghangat ketika MPR produk reformasi menetapkan TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang memberi amanat kepada pihak eksekutif dan legislatif untuk melakukan pengkajian terhadap berbagai peraturan perundangan yang tidak sejalan dengan semangat TAP tersebut, serta mengupayakan pelaksanaan land reform. Terakhir, Kabinet Indonesia Bersatu, kembali melihat isu ini sebagai suatu hal yang perlu ditindaklanjuti, dengan adanya rencana pemanfaatan lahan-lahan bekas kehutanan untuk didistribusikan kepada petani. Bila ditelusuri ke belakang, hal ini sangat erat kaitannya dengan janji Presiden terpilih Susilo Bambang Yudhoyono dan Yusuf Kalla, dalam Bukunya *Membangun Indonesia yang Aman, Adil dan Sejahtera : Visi, Misi dan Program SBY dan JK (2004)*. Dalam buku tersebut, mereka menjanjikan pelaksanaan pembaruan agraria sebagai salah satu agenda kebijakan yang akan jadi prioritas utama.

Bercermin dari pengalaman masa lalu, terlihat bahwa pembaruan agraria bukan melulu persoalan perbaikan distribusi penguasaan lahan di tingkat petani, namun lebih luas dari itu, yaitu keberpihakan kepada petani dalam arti yang sebenarnya. Sehingga upaya pembaruan agraria tidak berhenti dengan telah adanya koreksi dalam distribusi penguasaan lahan di tingkat petani. Beberapa pengalaman empiris menunjukkan bahwa upaya perbaikan distribusi penguasaan lahan tanpa diikuti dengan dukungan lainnya hanya akan membawa perbaikan dalam jangka pendek, dalam jangka panjang struktur penguasaan lahan akan kembali timpang, terutama terkait dengan sistem waris yang ada dan yang utama karena tidak berkembangnya kegiatan non-pertanian di pedesaan. Berdasarkan uraian di atas, maka definisi pembaruan agraria adalah: *suatu upaya sistematis untuk mendukung upaya petani memperbaiki tingkat kehidupannya, melalui perbaikan struktur penguasaan dan pengusahaan lahan di tingkat petani serta pengembangan kegiatan pendukung lainnya yang dapat mengurangi tekanan terhadap lahan yang ada.*

Persoalan Pokok Pelaksanaan Pembaruan Agraria di Indonesia

Salah satu persoalan yang menyulitkan pelaksanaan pembaruan agraria di Indonesia adalah belum adanya suatu kesepahaman antara berbagai kalangan, terutama antara pihak pengambil kebijakan dan pihak LSM serta beberapa akademisi, tentang pendekatan dan pola pelaksanaan pembaruan agraria. Pihak LSM cenderung melihat pelaksanaan pembaruan agraria, atau lebih sempit lagi *landreform* harusnya dilaksanakan secara menyeluruh dan *mengawali serta mendasari* berbagai program pemerintah di bidang pertanian dalam arti luas dan program lain yang terkait dengan penggunaan lahan.

Sementara kalangan pemerintah umumnya melihat bahwa pelaksanaan *landreform* hanya mungkin dilaksanakan secara gradual, dengan terlebih dahulu memperbaiki efisiensi usaha yang berada di atas lahan tersebut. Menurut *Syahyuti, dalam tulisannya tentang Memadukan Aspek Landreform dan Non-landreform dalam Kebijakan Pembaruan Agraria (2005)* kalangan LSM lebih banyak tertarik kepada aspek penguasaan dan pemilikan lahan dengan penekanan pada tanah untuk siapa, sementara pemerintah melalui Departemen Teknis lebih memperhatikan aspek penggunaan dan pemanfaatan dengan penekanan pada produktivitas dari sebidang lahan.

Selain hal atas, permasalahan lain yang menghambat pelaksanaan pembaruan agraria di Indonesia adalah kurangnya perhatian terhadap *syarat keharusan* bagi terlaksananya pembaruan agraria, yaitu tersedia dan berkembangnya kegiatan non-pertanian di wilayah pedesaan. Berbagai kalangan, terutama pihak LSM dan beberapa akademisi lebih menekankan prasyarat politis yang dapat dikategorikan sebagai *syarat kecukupan* bagi pelaksanaan pembaruan agraria, dengan melihat dan menyoroti kemauan politik dari pemerintah, data yang akurat, organisasi tani yang kuat, elit politik dan bisnis yang terpisah dan dukungan dari angkatan bersenjata dan kepolisian (KPA dan Wiradi *dalam berbagai tulisannya*).

Padahal Hayami dan Kikuchi dalam bukunya *Asian Village Economy at the Crossroads (1981)* secara gamblang menguraikan bahwa berkembangnya kegiatan non-pertanian di pedesaan, merupakan kunci keberhasilan Jepang dan Taiwan dalam memperbaiki struktur penguasaan lahan di tingkat petaninya. Dengan berkembangnya kegiatan non-pertanian di wilayah pedesaan di kedua negara tersebut, kelebihan tenaga kerja di pertanian akibat restrukturisasi penguasaan lahan yang ada, dapat diserap oleh sektor non-pertanian. Logikanya, bagaimana mungkin dapat dilakukan perbaikan terhadap struktur penguasaan lahan yang ada, bila petani yang terpaksa tersingkir akibat dari upaya ini, tidak mempunyai alternatif lapangan pekerjaan yang memadai untuk membiayai hidupnya.

Beberapa Langkah Operasional lingkup Departemen Pertanian

Hal lain yang menyulitkan pelaksanaan pembaruan agraria di Indonesia adalah terlalu banyaknya institusi yang mengurus masalah ini dan belum ada koordinasi yang baik antar institusi tersebut. Khusus untuk Departemen Pertanian, terdapat kesenjangan antar kewenangan yang diberikan secara institusional yang relatif terbatas dibandingkan dengan kebutuhan untuk mewujudkan pembangunan pertanian dalam arti yang sebenarnya. Sehingga

upaya yang dapat dilakukan oleh Departemen Pertanian masih terbatas sesuai dengan kewenangan dan dominan pada perbaikan upaya pengusahaan lahan oleh petani.

Dalam jangka panjang kami melihat implementasi pembaruan agraria sudah tidak bisa ditawarkan lagi. Berdasarkan data Sensus Pertanian tahun 2003, tingkat ketimpangan penguasaan lahan di tingkat petani sudah semakin parah, dan untuk memperbaiki keadaan ini dibutuhkan keberpihakan kepada petani dalam arti yang sebenarnya. Beberapa data dasar menunjukkan jumlah petani gurem (pemilikan lahan kurang dari 0,5 hektar) selama tahun 1993-2003 meningkat dari 48,5 persen menjadi 56,5 persen dari total rumah tangga pertanian. Sementara tekanan terhadap lahan yang ada juga semakin meningkat, karena jumlah rumah tangga pertanian bertambah dari 20,8 juta rumah tangga pada tahun 1993 menjadi 25,4 juta tahun 2003.

Agar upaya perbaikan penguasaan lahan di tingkat petani bisa lebih baik lagi, maka implementasi pembaruan agraria perlu dipersiapkan dengan sebaik-baiknya. Hal yang utama perlu diperhatikan adalah, perbaikan distribusi penguasaan lahan harus sedapat mungkin terkait dengan upaya pengembangan usaha lainnya di pedesaan, baik berupa agroindustri atau usaha lainnya yang dapat mengurangi tekanan terhadap lahan yang ada. Selain itu perlu dipikirkan pula kebijakan yang ditujukan untuk mencegah fragmentasi lahan lebih lanjut, terutama yang terkait dengan pola pewarisan di masyarakat serta pembatasan transaksi lahan yang menjadikan lahan sebagai komoditi.

Perbaikan rata-rata luasan penguasaan lahan di tingkat petani beserta pengembangan usaha lainnya, tidak saja akan memperbaiki tingkat hidup petani yang berusaha di atasnya, tetapi juga mempunyai *multiplier effect* yang besar pada aktivitas ekonomi di pedesaan. Satu contoh kecil saja, peningkatan luas penguasaan lahan dan penciptaan kesempatan kerja non pertanian akan dapat menyerap tenaga kerja lebih banyak. Keadaan ini akan memudahkan bagi upaya perbaikan tingkat upah buruh di pedesaan, yang selama ini sering merupakan situasi dilematis karena sebagian besar buruh tani adalah juga petani, demikian pula sebaliknya.

Selain itu kebijakan di atas perlu disertai perbaikan dalam kebijaksanaan di bidang harga (masukan maupun keluaran), subsidi sarana/prasarana pertanian, dan kebijakan yang ditujukan untuk pemberdayaan kelembagaan-kelembagaan lokal/tradisional yang berkenaan dengan redistribusi pendapatan masyarakat. Departemen Pertanian siap mewartakan upaya kerjasama semua pemangku kepentingan, untuk merealisasikan semua yang diungkapkan di atas bagi peningkatan pendapatan dan kesejahteraan petani.

Kebijakan dan Kinerja Ketahanan Pangan

Kebijakan

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, ketahanan pangan diartikan sebagai "*kondisi terpenuhinya pangan bagi setiap rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau*". Pemenuhan kebutuhan

pangan diupayakan dipenuhi dari produksi dalam negeri dengan mengandalkan keunggulan sumber daya, kelembagaan, dan budaya daerah yang beragam.

Dalam pembangunan nasional, ketahanan pangan mempunyai peran strategis karena: (1) akses terhadap pangan dengan gizi yang cukup merupakan hak yang paling asasi bagi manusia; (2) kualitas pangan dan gizi yang dikonsumsi merupakan unsur penentu bagi pembentukan sumberdaya manusia yang berkualitas; dan (3) ketahanan pangan merupakan salah satu pilar utama yang menopang ketahanan ekonomi dan ketahanan nasional berkelanjutan.

Searah dengan peran penting tersebut, diperlukan Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (RPPK) yang telah dicanangkan Presiden RI pada tanggal 11 Juni 2005, yang mengamanatkan bangsa perlu membangun ketahanan pangan yang mantap dengan memfokuskan pada peningkatan kapasitas produksi nasional untuk lima komoditas pangan strategis, yaitu *padi, jagung, kedelai, tebu, dan daging sapi*. Selain itu, Presiden RI selaku Ketua Dewan Ketahanan Pangan pada Rapat Pleno Dewan Ketahanan Pangan tanggal 18 April 2006, memberikan sembilan arahan sebagai berikut:

1. Kebijakan Umum Ketahanan Pangan (KUKP) agar dilaksanakan secara sungguh-sungguh di seluruh Indonesia. Untuk mencapai keberhasilan, diperlukan keterpaduan lintas sektor, serta pelibatan dan peran serta daerah dalam pelaksanaannya.
2. Dewan Ketahanan Pangan (DKP) agar berkoordinasi dengan Para Gubernur untuk menetapkan sasaran peningkatan produksi pangan terutama non beras agar mendekati tingkat swasembada pangan.
3. Perlu dilakukan revitalisasi DKP propinsi dan kabupaten/kota agar dapat berfungsi secara baik, terpadu, efisien dan efektif, serta agar perkembangan kinerjanya dapat diukur. Bagi propinsi dan kabupaten/kota yang belum membentuk DKP agar segera membentuknya.
4. Perlu dikembangkan sentra-sentra lumbung pangan, termasuk sentra-sentra lumbung pangan baru, seperti di Pulau Buru, Kabupaten Merauke dan Dompu, yang potensial dan memiliki prospek yang baik. Pengembangan sentra-sentra tersebut melalui program-program terpadu dan terintegrasi dalam pewayalahan komoditas pangan.
5. Upaya peningkatan Ketahanan Pangan agar lebih terpadu antar sektor, serta antar pusat dan daerah agar mampu mengatasi masalah yang relevan seperti penyediaan pupuk, bantuan teknis/penyuluhan, aplikasi teknologi, terbatasnya infrastruktur perdesaan, dan alokasi dana.
6. Agar memprioritaskan penanganan masyarakat di daerah rawan pangan dan gizi, serta daerah sangat rawan pangan dan gizi, termasuk penanganan rawan gizi balita.
7. Laksanakan pengelolaan ketersediaan, distribusi dan konsumsi pangan, termasuk pembuatan perkiraan ketersediaan dan kebutuhan pangan, serta pengelolaan risiko yg mungkin timbul.
8. Teruskan upaya peningkatan Ketahanan Pangan, termasuk diversifikasi pangan melalui kegiatan inovasi, penelitian dan pengembangan, dengan melibatkan masyarakat lokal.

9. Dayagunakan lahan terlantar, termasuk bekas HPH menjadi lahan pertanian dan perkebunan yang mengarah pada peningkatan produksi pangan.

Mengingat cakupan pembangunan ketahanan pangan cukup luas, maka harus ditangani secara terpadu melalui kerjasama kolektif oleh berbagai instansi (stakeholders) yang menangani: ketersediaan (teknologi budidaya, panen, dan pasca panen), industri pengolahan, distribusi, pemasaran (subsistem agribisnis), dan pengembangan pola konsumsi pangan, serta mencakup interaksi antar wilayah.

Kinerja

Pelaksanaan pembangunan ketahanan pangan nasional pada periode tahun 2000 - 2005 cenderung semakin baik, yang ditunjukkan oleh beberapa indikator ketahanan pangan berikut:

1. **Ketersediaan Pangan** dalam aspek produksi menunjukkan kinerja cukup positif, sehingga ketersediaan energi dan protein perkapita perhari mengalami peningkatan. Pertumbuhan penyediaan bahan pangan sumber karbohidrat pokok meningkat, yaitu: padi naik 0,82 persen, jagung naik 4,56 persen, dan kacang tanah naik 2,71 persen, tetapi produksi kedelai turun 3,94 persen. Penyediaan sumber protein hewani juga meningkat, yaitu: daging sapi naik 5,84 persen, daging ayam naik 9,31 persen, telur naik 7,96 persen, dan ikan naik 6,00 persen, tetapi produksi susu turun 5,33 persen. Kenaikan tersebut telah mendorong peningkatan ketersediaan energi sebesar 1,53 persen pertahun dari 2.966 kkal/kap/hari pada tahun 2000 menjadi 3.151 kkal/kap/hari pada tahun 2005, sedangkan ketersediaan protein meningkat 0,37 persen pertahun dari 76,72 gram/kap/hari pada tahun 2000 menjadi 75,31 gram/kap/hari pada tahun 2005.
2. **Distribusi Pangan** antar wilayah menunjukkan, bahwa propinsi-propinsi di Sumatera dan Jawa berperan strategis dalam penyediaan pangan nasional. Pada tahun 2005, produksi lima komoditas pangan strategis Indonesia berasal dari wilayah tersebut, yaitu: padi 77,41 persen, jagung 81,25 persen, kedelai 77,96 persen, daging sapi 65,19 persen, serta gula 97,23 persen. Hal ini mengisyaratkan pentingnya sistem distribusi dan perdagangan, yang dapat menjamin pergerakan pasokan pangan ke seluruh wilayah secara merata. Dari sisi stabilitas harga pangan, harga gabah dan beras di tingkat petani cenderung stabil dan lebih tinggi dari Harga Pembelian oleh Pemerintah (HPP), sedangkan perkembangan harga pangan pokok lainnya relatif baik, kecuali daging sapi, daging ayam, telur ayam, dan cabe merah yang cenderung meningkat sejak kenaikan BBM di bulan Setember 2005.
3. **Konsumsi Pangan**, dengan mengacu pada hasil Susenas 2005, bahwa kuantitas dan kualitas konsumsi pangan di tingkat rumah tangga cukup meningkat, yaitu jumlah energi yang dikonsumsi penduduk mencapai 1.997 kkal/kap/hari, sudah berada di atas konsumsi tahun 2003 sebesar 1.991 kkal/kap/hari, tapi masih di bawah rekomendasi WKNPG VIII tahun 2004 sebesar 2000 kkal/kap/hari. Pada periode tersebut, konsumsi protein telah

mencapai 55,27 gram/kap/hari, berada 0,18 gram/kap/hari di bawah konsumsi protein tahun 2003 sebesar 55,37 gram/kap/hari, tetapi sudah melampaui angka kecukupan protein yang dianjurkan sebesar 52 gram/kap/hari. Rata-rata konsumsi protein perkapita penduduk di perkotaan relatif lebih baik dari di perdesaan. Data Susenas Tahun 1999 - 2005 menunjukkan, bahwa tingkat konsumsi protein perkapita di perkotaan bervariasi dari 49,32 sampai 55,26 gram/kap/hari, sedangkan di perdesaan bervariasi dari 48,24 sampai 55,28 gram/kap/hari.

Dari hasil capaian indikator tersebut menunjukkan, bahwa pembangunan ketahanan pangan sudah menunjukkan kemampuan, namun hasil yang dicapai belum sepenuhnya optimal, disebabkan oleh adanya berbagai masalah dan tantangan yang dihadapi dalam pembangunan ketahanan pangan, antara lain :

1. Ketahanan pangan memiliki keterkaitan erat dengan kemiskinan dan aksesibilitas pangan. Pembangunan ketahanan pangan tahun 2000-2005 telah menampakkan hasil yang baik dengan berkurangnya penduduk miskin sebanyak 19,1 persen menjadi 38,7 juta jiwa pada tahun 2000, dan pada bulan Pebruari 2005 berkurang 15,97 persen menjadi 35,1 juta jiwa, namun pada bulan Maret 2006 bertambah 17,75 persen menjadi 39,05 juta. Penduduk miskin tersebut memiliki resiko tinggi dan rentan mengalami kerawanan pangan, terutama di pedesaan. Hal ini disebabkan karena 63,41 persen penduduk miskin berada di pedesaan, yang sebagian besar diantaranya menggantungkan hidupnya dari sektor pertanian. Selain itu, jumlah pengangguran di Indonesia cenderung naik dari 9,13 juta pada tahun 2002 menjadi 10,85 juta jiwa pada tahun 2005.
2. Dari aspek penyediaan pangan, upaya memenuhi kebutuhan pangan dari produksi dalam negeri dihadapkan pada kapasitas produksi pangan nasional yang semakin terbatas, karena desakan peningkatan penduduk beserta aktivitas ekonominya, sehingga menyebabkan: (a) konversi lahan pertanian ke penggunaan nonpertanian masih berlanjut; (b) kualitas dan kesuburan lahan menurun akibat kerusakan lingkungan; (c) penyediaan air untuk produksi pangan semakin terbatas akibat kerusakan hutan; (d) sekitar 30 persen prasarana pengairan mengalami kerusakan; (e) persaingan pemanfaatan sumber daya air dengan sektor industri dan pemukiman; (f) proporsi kehilangan hasil pada poses produksi, penanganan hasil panen, dan pengolahan masih tinggi yang akan dapat menurunkan penyediaan pangan nasional sekitar 10 persen lebih; serta (g) fenomena anomali iklim yang berulang sering berdampak pada gangguan produksi.
3. Dari aspek distribusi pangan, bahwa sistem distribusi yang efisien menjadi prasyarat untuk menjamin agar seluruh rumah tangga dapat memperoleh pangan dalam jumlah dan kualitas yang cukup sepanjang waktu dengan harga yang terjangkau. Perdagangan pangan yang adil diantara berbagai pelaku dengan kekuatan yang berbeda akan menjamin *return/* keuntungan yang efisien dan adil. Prasarana distribusi darat dan antar pulau yang diperlukan untuk menjangkau seluruh wilayah konsumen belum memadai, sehingga wilayah-wilayah terpencil pada waktu tertentu masih mengalami masalah keterbatasan pasokan pangan. Hal ini tidak hanya menghambat aksesibilitas masyarakat terhadap pangan secara fisik, tetapi juga secara

ekonomis, karena kelangkaan pasokan akan memicu kenaikan harga dan mengurangi daya beli masyarakat. Kelembagaan pemasaran hasil-hasil pangan belum mampu berperan baik sebagai penyangga kestabilan distribusi dan harga pangan. Pada saat panen raya, pasokan pangan hasil pertanian berlimpah ke pasar, sehingga akan menekan harga produk pangan dan dapat mengurangi keuntungan usahatani. Sebaliknya apabila panen tidak berhasil atau pada musim paceklik, harga-harga bahan pangan akan meningkat tajam sehingga dapat mengurangi aksesibilitas konsumen atas pangan sesuai kebutuhan. Bervariasinya kemampuan produksi pangan antar wilayah dan antar musim menuntut kecermatan dalam mengelola sistem distribusi pangan, agar pangan tersedia sepanjang waktu di seluruh wilayah konsumen. Pada sisi lain, masalah keamanan jalur distribusi serta adanya berbagai pungutan sepanjang jalur distribusi dan pemasaran, telah mengakibatkan biaya distribusi yang tinggi bagi berbagai produk pangan.

4. Dari aspek konsumsi pangan, bahwa konsumsi pangan dengan gizi yang cukup serta seimbang merupakan salah satu faktor penting dalam menentukan tingkat kesehatan dan intelegensia manusia serta keseimbangan perkembangan jasmani dan rohani. Sementara itu, tingkat dan pola konsumsi pangan dan gizi rumah tangga dipengaruhi oleh kondisi ekonomi, sosial, dan budaya setempat. Sampai saat ini, konsumsi beras perkapita masih sangat tinggi sebanyak 139,15 kg/kapita/tahun, terdiri dari konsumsi dalam rumah tangga dan industri pengolahan. Dengan jumlah penduduk yang besar dan terus bertambah, sementara persaingan pemanfaatan sumberdaya semakin ketat, maka dominasi beras dalam pola konsumsi pangan akan memberatkan upaya pemantapan ketahanan pangan secara berkelanjutan. Upaya diversifikasi pangan yang telah dilaksanakan selama ini belum membuahkan hasil yang diinginkan, karena: (a) industri pangan belum terdorong untuk menunjang pengembangan pangan karbohidrat non-beras; (b) pengetahuan masyarakat mengenai pola konsumsi pangan dan gizi seimbang masih terbatas; dan (c) perubahan budaya atau pola makan dengan peningkatan porsi makanan jadi (*prepared food*) berbasis tepung gandum dan makan di luar rumah.

Menyikapi masalah dan tantangan tersebut, pembangunan ketahanan pangan diarahkan untuk mewujudkan kemandirian pangan, dengan menjamin ketersediaan dan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang pada tingkat rumah tangga, daerah, nasional sepanjang waktu dan merata melalui: pemanfaatan sumberdaya dan budaya lokal, teknologi inovatif, dan peluang pasar, serta memperkuat ekonomi kerakyatan dan mengentaskan masyarakat dari kemiskinan.

Dalam aspek ketersediaan, kebijakan ketahanan pangan diarahkan untuk: (1) meningkatkan kualitas lingkungan dan kualitas sumberdaya alam dan air; (2) menjamin produksi pangan dari produksi dalam negeri; (3) mengembangkan kemampuan pengelolaan cadangan pangan pemerintah dan masyarakat; dan (4) meningkatkan kapasitas produksi nasional dengan menetapkan lahan abadi untuk produksi pangan.

Dalam aspek distribusi, kebijakan ketahanan pangan diarahkan untuk: (1) meningkatkan sarana dan prasarana distribusi pangan, sehingga efisiensi

perdagangan dapat ditingkatkan, termasuk mengurangi kerusakan bahan pangan akibat distribusi yang tidak efisien; (2) mengurangi dan/atau menghilangkan peraturan daerah yang menghambat distribusi pangan antar daerah; dan (3) mengembangkan kelembagaan pengolahan dan pemasaran di pedesaan dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas distribusi pangan, serta percepatan nilai tambah.

Dalam aspek konsumsi, kebijakan ketahanan pangan diarahkan untuk: (1) menjamin pemenuhan pangan bagi setiap rumah tangga dalam jumlah dan mutu yang memadai, aman dikonsumsi, dan bergizi seimbang; (2) mendorong, mengembangkan, membangun, dan memfasilitasi peran serta masyarakat dalam pemenuhan pangan; (3) mengembangkan jaringan antar lembaga masyarakat untuk pemenuhan hak atas pangan; dan (4) meningkatkan efisiensi dan efektivitas intervensi bantuan pangan/pangan bersubsidi kepada golongan masyarakat tertentu (golongan miskin, ibu hamil, balita gizi buruk, dsb).

Berbagai elemen penting dalam kebijakan umum ketahanan pangan sebagai berikut :

1. Menjamin Ketersediaan Pangan, melalui: (a) pengembangan lahan abadi beririgasi 15 juta hektar dan lahan kering 15 juta hektar, (b) pengembangan konservasi dan rehabilitasi lahan; (c) pelestarian sumberdaya air dan pengelolaan daerah aliran sungai; (d) pengembangan dan penyediaan benih, bibit unggul, serta alat dan mesin pertanian (Alsintan); (e) peningkatan produktivitas melalui perbaikan genetis dan teknologi budidaya; (f) peningkatan efisiensi penanganan pasca panen dan pengolahan.
2. Pengembangan Cadangan Pangan, melalui: (a) pengembangan cadangan pangan pemerintah propinsi, kabupaten, dan desa; serta (b) pengembangan lumbung pangan masyarakat.
3. Mengembangkan Sistem Distribusi Pangan yang Efisien, melalui: (a) pembangunan dan rehabilitasi sarana dan prasarana distribusi; (b) penghapusan retribusi produk pertanian dan perikanan; (c) pemberian subsidi transportasi bagi daerah sangat rawan dan daerah terpencil; dan (d) pengawasan sistem persaingan perdagangan yang tidak sehat.
4. Menjaga Stabilitas Harga Pangan, melalui: (a) pemantauan harga pangan pokok secara berkala; (b) pengelolaan pasokan pangan dan cadangan penyangga untuk stabilisasi harga; serta penyediaan dana talangan untuk pembelian gabah/beras petani sesuai Harga Pembelian Pemerintah (HPP).
5. Meningkatkan Aksesibilitas Rumah Tangga Terhadap Pangan, melalui: (a) pemberdayaan masyarakat miskin dan rawan pangan; (b) peningkatan efektivitas program raskin; dan (c) penguatan lembaga pengelola pangan di pedesaan.
6. Melaksanakan Diversifikasi Pangan, melalui: (a) peningkatan diversifikasi konsumsi pangan dan gizi seimbang; (b) pengembangan teknologi pangan; dan (c) diversifikasi usahatani dan pengembangan pangan lokal.
7. Meningkatkan Mutu dan Keamanan Pangan, melalui: (a) pengembangan dan penerapan sistem mutu pada proses produksi, olahan, dan perdagangan pangan; (b) peningkatan kesadaran mutu dan keamanan pangan pada

konsumen; serta (c) pencegahan dini dan penegakan hukum terhadap pelanggaran aturan mutu dan keamanan pangan.

8. Mencegah dan Menangani Keadaan Rawan Pangan dan Gizi, melalui: (a) pengembangan isyarat dini dan penanggulangan keadaan rawan pangan dan gizi; (b) peningkatan keluarga sadar gizi; (c) pemanfaatan lahan pekarangan untuk peningkatan gizi keluarga; (d) pemanfaatan cadangan pangan pemerintah untuk penanggulangan keadaan rawan pangan dan gizi.
9. Kebijakan Makro dan Perdagangan yang Kondusif, melalui: (a) kebijakan fiskal yang memberikan insentif bagi usaha pertanian; (b) alokasi APBN dan APBD yang memadai untuk pengembangan sektor pertanian dan pangan (Agribisnis); dan (c) kebijakan perdagangan yang memberikan proteksi dan promosi bagi produk pertanian strategis.

Berbagai kebijakan tersebut merupakan upaya strategis untuk menjaga stabilitas ketahanan pangan Nasional. Orientasi pembangunan ketahanan pangan menuju kemandirian pangan tidak dapat dilepaskan dari perubahan lingkungan strategis pangan global, yang telah mengarah kepada semakin terbukanya dan menyatunya pasar pangan domestik dengan pasar pangan internasional.

Konsep dan Perkembangan Nilai Tukar Petani (NTP)

Konsep Nilai Tukar

Nilai Tukar Petani (NTP) merupakan salah satu penanda (indikator) ekonomi rumahtangga tani yang paling tua dan dipublikasikan berkala secara konsisten oleh Badan Pusat Statistik (BPS) sehingga telah amat populer di Indonesia. NTP-BPS tersebut digunakan sebagai penanda kesejahteraan ekonomi rumahtangga tani. Kesejahteraan ekonomi lazim diukur sebagai daya beli pendapatan atas barang konsumsi.

Berbeda dengan persepsi umum, hasil kajian Badan Litbang Pertanian menunjukkan bahwa NTP-BPS tidak cocok dijadikan sebagai penanda kesejahteraan petani karena mengandung dua kelemahan mendasar. *Pertama*, secara konseptual, NTP-BPS tidak memiliki hubungan langsung dan tegas dengan nilai maupun daya beli pendapatan petani. Masalah pokoknya terletak pada penggabungan indeks harga konsumsi rumahtangga dan indeks harga input usahatani dalam menghitung indeks harga yang dibayar petani, yang digunakan sebagai penyebut dalam perhitungan NTP. *Kedua*, secara empiris, NTP-BPS hanya mencakup pendapatan rumahtangga tani dari usahatani tanaman (bahan makanan dan perkebunan rakyat). Dalam realitasnya, sebagian besar rumahtangga tani di Indonesia memperoleh pendapatan terbesar dari luar usahatani tanaman (peternakan, perikanan dan non-pertanian). Salah satu penelitian menunjukkan bahwa pangsa pendapatan rumahtangga tani tanaman hanya 28 persen dari total pendapatannya.

Untuk menyempurnakan konsep NTP-BPS, dalam uraian ini ditambahkan dua ukuran nilai tukar petani. Pertama, **Nilai Tukar Konsumsi Petani (NTKP)**, yaitu rasio indeks harga yang diterima petani terhadap indeks harga konsumsi rumahtangga tani. Pada intinya NTP mengukur daya beli per unit hasil produksi usahatani atas barang konsumsi/jasa rumahtangga tani. NTKP, *ceteris paribus*,

berpengaruh positif terhadap daya beli pendapatan dari usahatani, yang berarti pula terhadap kesejahteraan ekonomi petani. Kedua, **Nilai Tukar Faktor Produksi Usahatani (NTFP)**, yaitu rasio indeks harga yang diterima petani terhadap indeks harga input usahatani. NTFP, *ceteris paribus*, berpengaruh positif terhadap produksi dan laba usahatani, yang berarti pula terhadap kesejahteraan rumahtangga tani.

Kedua alat ukur nilai tukar petani yang diusulkan tersebut dapat dihitung langsung dari data yang selama ini diterbitkan BPS. Pada dasarnya, usulan tersebut bermanfaat ganda, di satu sisi memberikan tambahan informasi yang amat berguna dalam menarik kesimpulan mengenai pengaruh perubahan struktur harga terhadap kesejahteraan petani; di sisi lain, data yang selama ini disediakan dapat digunakan lebih optimal.

Perkembangan Nilai Tukar

Ketiga penanda nilai tukar petani konsisten kian memburuk pada tahun 2005. Dihitung dengan indeks pada tahun dasar 1993=100, NTP-BPS menurun dari 103,00 pada tahun 2004 menjadi 100,95 pada tahun 2005, NTKP dari 108,95 pada tahun 2004 menjadi 105,88 pada tahun 2005, NTFP dari 90,30 pada tahun 2004 menjadi 89,66 pada tahun 2005. Kesejahteraan petani (murni) tanaman mengalami penurunan pada tahun 2005. Harga yang diterima petani sebenarnya meningkat cukup tinggi (9 persen). Masalah pokoknya ialah inflasi barang konsumsi dan inflasi faktor produksi yang lebih tinggi dari peningkatan harga yang diterima petani (**Tabel Lampiran 1- 3**).

Pada tahun 2006, NTP-BPS sedikit membaik, meningkat dari 100,95 pada tahun 2005 menjadi 101,27 pada tahun 2006. Perbaikan yang lebih signifikan terjadi untuk NTFP yang meningkat dari 89,66 pada tahun 2005 menjadi 91,72 pada tahun 2006. Namun NTKP sedikit menurun dari 105,88 pada tahun 2005 menjadi 105,29 tahun 2006. Tidak dapat dipastikan apakah kesejahteraan petani meningkat atau tidak. Dari peningkatan NTFP dapat disimpulkan insentif berusaha semakin membaik sehingga profitabilitas usahatani kemungkinan besar meningkat. Namun dari penurunan NTKP, mungkin saja daya beli pendapatan petani mengalami penurunan. Inflasi barang konsumsi masih tetap menjadi penghambat utama peningkatan kesejahteraan rumahtangga tani.

Jika dilihat menurut kelompok komoditas, usahatani palawija dan padi adalah yang paling buruk kinerja nilai tukarnya. NTKP palawija dan padi menurun konsisten pada tahun 2005-2006. NTKP buah-buahan menurun pada tahun 2005, namun pada tahun 2006 keduanya mengalami peningkatan. Kelompok buah-buahan adalah satu-satunya yang konsisten menikmati peningkatan nilai tukar pada tahun 2005-2006. Dengan demikian, yang paling terburuk kesejahteraannya adalah rumahtangga murni (spesialis) palawija dan padi (**Tabel Lampiran 2**).

NTFP mengalami peningkatan untuk semua kelompok input usahatani dalam dua tahun terakhir, kecuali untuk upah buruh yang menurun tajam pada tahun 2005. Melonjaknya upah buruh tani pada tahun 2005 merupakan penyebab utama dari penurunan NTFP pada tahun tersebut. Kiranya patut pula dicatat, NTFP untuk buruh tani adalah satu-satunya yang masih di bawah indeks dasar tahun 1993=100, yakni hanya 76,54 pada tahun 2005 dan 76,86 tahun 2006.

Dengan demikian, peningkatan upah buruh tani merupakan sumber utama inflasi biaya usahatani dalam dua tahun terakhir. Peningkatan upah buruh tani jelas di luar kendali pemerintah. Tidak dipungkiri, perbaikan NTFP pada tahun 2006 antara lain adalah berkat kebijakan pemerintah mengendalikan harga pupuk dan gabah (**Tabel Lampiran 1.3**).

Sebagai bagian dari upaya peningkatan kesejahteraan petani melalui perbaikan nilai tukar petani maka disarankan agar pemerintah mengendalikan inflasi di pedesaan. Perhatian pemerintah selama ini lebih terfokus pada inflasi umum di perkotaan. Inflasi di perkotaan tidak sepenuhnya mencerminkan inflasi di pedesaan. Selain itu, inflasi input usahatani juga perlu dikendalikan. Kebijakan pemerintah mengendalikan harga pupuk merupakan salah satu instrumen untuk itu.

Penutup

Konsep pembangunan pertanian berkelanjutan sudah selayaknya menjadi acuan bersama dalam pelaksanaan pembangunan pertanian oleh seluruh stakeholder, baik di pusat maupun di daerah. Agar mampu melaksanakan konsep tersebut dengan baik, semua pihak perlu memiliki pemahaman yang sama dan mendalam tentang konsep yang sebenarnya. Penerbitan buku "Pembangunan Pertanian Berkelanjutan" telah memperkaya khasanah pengetahuan kita tentang konsepsi dan arti penting pembangunan pertanian yang berlandaskan kaidah-kaidah ekologi, ekonomi maupun sosial.

Departemen Pertanian, akan terus berupaya untuk mewujudkan pelaksanaan konsep tersebut melalui program-program yang melibatkan seluruh stakeholder baik di pusat maupun di daerah. Dengan berbagai upaya tersebut, semoga kesejahteraan petani sebagai pelaku utama pembangunan pertanian, secara bertahap semakin membaik. Pada saat yang sama, sumberdaya alam dan lingkungan sebagai aset yang diamanatkan Allah SWT dapat kita pelihara dan kita lestarikan.

Daftar Pustaka

- FAO. 1989. Sustainable Development and Natural Resources Management. Twenty-Fifth Conference, Paper C 89/2 simp 2, Food and Agriculture Organization, Rome.
- Munasinaha, M. 1993. Environmental Economics and Sustainable Development. Environment Paper No.3. The World Bank, Washington, D.C.
- Pezzy, J. 1992. Sustainable Development Concepts : An Economics Analysis. Environment Paper No. 2. The World Bank, Washington, D.C.
- WCED. 1987. Our Common Future : The Bruntland Report. Oxford University Press For the World Commission on Environment and Development, New York.

LAMPIRAN

Tabel Lampiran 1. Perkembangan Nilai Tukar Barter Petani (NTP-BPS), 2003-2006 (1993=100).

No.	Indeks Harga	2003	2004	2005	2006 ^{*)}
1	Harga Yang Dibayar Petani	416,42	438,54 (5,31)	487,19 (11,09)	543,88 (11,64)
2	Harga Yang Diterima Petani	444,94	451,70 (1,52)	491,66 (8,85)	550,79 (12,03)
3	Nilai Tukar Petani Bruto	106,85	103,00 (-3,60)	100,95 (-1,99)	101,27 (0,32)

Keterangan : *) Sampai Juni 2006 (angka dalam kurung menunjukkan persentase perubahan)

Tabel Lampiran 2. Perkembangan Nilai Tukar Konsumsi Petani, 2003-2006 (1993 = 100).

No.	Uraian	2003	2004	2005	2006 ^{*)}
I	Indeks Harga Yang Diterima				
1	Pertanian (Seluruh Komoditi)	444,94	451,7 (1,52)	491,66 (8,85)	550,79 (12,03)
2	Tanaman Bahan Makanan	440,96	448,16 (1,63)	486,83 (8,63)	537,35 (10,38)
A	Padi	440,5	430,29 (-2,32)	470,61 (9,37)	529,17 (12,44)
B	Palawija	412,55	421,5 (2,17)	465,47 (10,43)	507,12 (8,95)
C	Sayuran	392,07	412,74 (5,27)	477,74 (15,75)	545,79 (14,24)
D	Buah-buahan	540,48	583,28 (7,92)	617,66 (5,89)	660,12 (6,87)
3	Tanaman Perkebunan Rakyat	411,81	421,18 (2,28)	456,63 (8,42)	531,85 (16,47)
II	Indeks Harga Konsumsi	399,37	414,57 (3,81)	464,34 (12,01)	523,13 (12,66)

Tabel Lampiran 2. (lanjutan)

III	Nilai Tukar Konsumsi				
1	Pertanian (Seluruh Komoditi)	111,41	108,95	105,88	105,29
			(-2,21)	(-2,82)	(-0,56)
2	Tanaman Bahan Makanan	110,42	108,1	104,85	102,72
			(-2,10)	(-3,01)	(-2,03)
A	Padi	110,3	103,79	101,35	101,16
			(-5,90)	(-2,35)	(-0,19)
B	Palawija	103,3	101,67	100,24	96,94
			(-1,58)	(-1,41)	(-3,29)
C	Sayuran	98,17	99,56	102,89	104,33
			(1,42)	(3,34)	(1,40)
D	Buah-buahan	135,33	140,69	133,02	126,19
			(3,96)	(-5,45)	(-5,13)
3	Tanaman Perkebunan Rakyat	103,12	101,59	98,34	101,67
			(-1,48)	(-3,20)	(3,39)

Keterangan : ¹⁾ Sampai Juni 2006 (angka dalam kurung menunjukkan persentase perubahan)

Tabel Lampiran 3. Perkembangan Nilai Tukar Faktor Produksi Usahatani, 2003-2006 (1993=100).

No.	Uraian	2003	2004	2005	2006 ¹⁾
I	Indeks Harga Yang Diterima	444,94	451,7	491,66	550,79
			(1,52)	(8,85)	(12,03)
II	Indeks Harga Biaya Produksi	461,2	500,2	548,39	600,52
			(8,46)	(9,63)	(9,51)
A	Bibit, pupuk & sewa tenaga	461,98	465,66	483,51	520,84
			(0,80)	(3,83)	(7,72)
B	Upah Buruh	481,31	558,56	642,37	716,58
			(16,05)	(15,00)	(11,55)
C	Pengeluaran Lain	261,09	278,86	298,57	312,5
			(6,81)	(7,07)	(4,67)
D	Penambahan Barang Modal	330,63	342,23	359,89	383,19
			(3,51)	(5,16)	(6,47)
III	Nilai Tukar Faktor Produksi	96,47	90,3	89,66	91,72
			(-6,40)	(-0,71)	(2,30)
A	Bibit, pupuk & sewa tenaga	96,31	97,00	101,69	105,75
			(0,72)	(4,84)	(3,99)
B	Upah Buruh	92,44	80,87	76,54	76,86
			(-12,52)	(-5,35)	(0,42)
C	Pengeluaran Lain	170,42	161,98	164,67	176,25
			(-4,95)	(1,66)	(7,03)
D	Penambahan Barang Modal	134,57	131,99	136,61	143,74
			(-1,92)	(3,50)	(5,22)

Keterangan : ¹⁾ Sampai Juni 2006 (angka dalam kurung menunjukkan persentase perubahan)